

分类号:

密级: 公开

学校代码: 10140

学号: 403080213



遼寧大學
LIAONING UNIVERSITY

硕士学位论文

THESIS FOR MASTER DEGREE

论文题目: 东北地区基本公共服务均等化问题研究

英文题目: Research on the equalization of basic public services in
northeast of China

论文作者: 朱琳

指导教师: 杨玉霞 副教授

专 业: 财政学

完成时间: 二〇一一年五月

申请辽宁大学硕士学位论文

东北地区基本公共服务均等化问题研究

Research on the equalization of basic public
services in northeast of China

作者:	朱琳
指导教师:	杨玉霞 副教授
专业:	财政学
答辩时间:	2011年5月8日

二〇一一年五月·中国辽宁

辽宁大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文是本人在导师的指导下独立完成的。论文中取得的研究成果除加以标注的内容外，不包含其他个人或集体已经发表或撰写过的研究成果，不包含本人为获得其他学位而使用过的成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体均已在文中进行了标注，并表示谢意。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

学位论文作者签名：

2011年5月10日

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交学位论文的原件、复印件和电子版，允许学位论文被查阅和借阅。本人授权辽宁大学可以将本学位论文的全部或部分内 容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编学位论文。学校须按照授权对学位论文进行管理，不得超越授权对学位论文进行任意处理。

保密（），在____年后解密适用本授权书。（保密：请在括号内划“√”）

授权人签名：

指导教师签名：

日期：2011年5月10日

日期：2011年5月10日

摘要

自 2003 年中央实施振兴东北老工业基地战略以来，东北地区老工业基地发生了巨大的变化，人民群众也得到了很大的实惠。未来的五到十年，是东北地区实现全面振兴的关键阶段，全面振兴东北老工业基地，促进东北老工业基地的可持续发展，实现东北地区基本公共服务均等化是关键。基本公共服务均等化可以促进教育、科技、文化、卫生、体育等各项公共事业的发展，刺激消费，扩大内需，从而促进东北地区经济健康、高速的发展。因此，对东北地区基本公共服务均等化的研究是十分必要的。

本文使用规范分析、实证分析和比较分析相结合的方法，对东北地区基本公共服务均等化进行分析研究。本文先在整体上对基本公共服务进行综合性的论述和概括，然后在搜集东北地区相关数据资料的基础上，对我国东北地区基本公共服务的现状、均等化程度进行实证分析，找出东北地区基本公共服务存在的问题，分析东北地区基本公共服务非均衡的原因。在借鉴国外实现基本公共服务均等化实践经验的基础上，提出进一步实现东北地区基本公共服务均等化的对策建议。希望对东北地区的公共服务均等化水平提高贡献绵薄之力，并希望对其他地区的公共服务均等化的研究有以一定的借鉴意义。

本文共分为五个部分：

第一部分为绪论部分，主要是介绍文章的写作背景和意义，国内外对基本公共服务研究的现状，以及文章的写作思路、创新点与不足之处。

第二部分概述基本公共服务的相关概念，以及本文的理论基础。

第三部分是本文的重点，通过搜集东北地区基本公共服务的相关数据，分析东北地区基本公共服务的现状、均等化程度、存在的问题以及非均衡的原因。

第四部分介绍了国外在基本公共服务均等化过程中的成功经验。

第五部分提出了进一步提高东北地区基本公共服务均等化的对策建议。

关键词：东北地区 基本公共服务 均等化 转移支付

ABSTRACT

Since 2003 the Central Government implemented the strategy of revitalizing the traditional industrial base of northeast, the northeast has undergone great changes and people have been greatly benefited. The next five to ten years is the critical stage to achieve comprehensive revitalization of the northeast. The key of comprehensive revitalization and sustainable development of northeast is the equalization of basic public services. Equalization of basic public services to promote education, science and technology, culture, health, sports and other public utilities development, stimulating consumption and expanding domestic demand. It also could promote Northeast economy develop with a health and high speed. Therefore, it is very necessary to research the equalization of basic public services in Northeast.

This article uses the normative analysis, empirical analysis and comparative analysis methods to research the equalization of basic public services in Northeast. This article first discuss and summarize basic public services in general, and then analyse the present situation of basic public services and the degree of equality based on the relevant data of basic public services of northeastern, find out the problem of the equalization of basic public services in Northeast, analyse the reason of non-equilibrium. At last, this article gives the suggestion how about further improving the equalization of basic public services in Northeast based on learning from foreign success experience. I hope that the article is useful for rising the level of equalization of basic public services in northeast, and helpful for the equalization of other areas in our country.

This article is divided into five parts:

The first part is an introduction. It is mainly introduce the background, purpose and the present research situation of basic public services at home and abroad, as well as article writing ideas, innovations and shortcomings.

The second part mainly summarize concepts of basic public services, and the theoretical basis of this article.

The third part is the key point of this article, analysing the present situation of the basic public services, the degree of equality, the problems of the basic public services

basic public services and the reasons of non-equilibrium through collection datas of basic public services in Northeast.

The fourth part introduces the foreign success experience on eqlization of basic public services.

The last part gives the suggestions how about further improving the equalization of basic public services in Northeast.

Key Words: Northeast Basic public services Equalization
Transfer payments

目 录

摘要	I
ABSTRACT	II
绪论	1
0.1 选题的背景及研究意义.....	1
0.1.1 选题背景.....	1
0.1.2 研究意义.....	1
0.2 国内外研究文献综述.....	3
0.2.1 国外研究文献综述.....	3
0.2.2 国内研究文献综述.....	4
0.3 研究的基本思路与方法.....	6
0.3.1 研究的基本思路.....	6
0.3.2 研究方法.....	6
0.4 研究的创新与不足之处.....	7
0.4.1 研究的创新之处.....	7
0.4.2 研究的不足之处.....	7
1 基本公共服务均等化的相关理论	8
1.1 基本公共服务均等化概念的界定.....	8
1.1.1 公共服务.....	8
1.1.2 基本公共服务.....	8
1.1.3 均等化以及均等化标准.....	9
1.2 基本公共服务均等化的理论基础.....	10
1.2.1 福利经济学基本思想.....	10
1.2.2 公共财政理论.....	11

2	东北地区基本公共服务均等化存在的问题及原因分析	12
2.1	东北地区年基本公共服务现状	12
2.1.1	基础教育	12
2.1.2	医疗卫生	12
2.1.3	社会保障	14
2.2	东北地区基本公共服务均等化水平	14
2.3	东北地区基本公共服务均等化存在的问题	16
2.3.1	基本公共服务供给不足	16
2.3.2	财政收支非均衡	18
2.3.3	基本公共服务城乡差距显著	20
2.4	东北地区基本公共服务非均衡的原因分析	21
2.4.1	政府职能定位不清	21
2.4.2	财权与事权的划分界定不合理	22
2.4.3	转移支付制度存在缺陷	23
2.4.4	政府绩效评估体系不科学	24
3	基本公共服务均等化的国际经验	25
3.1	加拿大的主要做法	25
3.2	澳大利亚的主要做法	26
3.3	德国的主要做法	27
3.4	加拿大、澳大利亚、德国主要做法给我们的启示	28
4	进一步实现东北地区基本公共服务均等化的对策	30
4.1	转变政府职能，建设公共服务型财政	30
4.2	改革完善财政体系	30
4.2.1	实现基本公共服务均等化财权与事权的匹配	30
4.2.2	完善转移支付制度	31
4.3	促进公共服务提供主体的多元化	32
4.4	建立以基本公共服务为中心的政绩考核制度	33
4.5	建立相应的监督体系和法律法规	33

4.5.1 加强对监督评价体系的建设的建设.....	33
4.5.2 加强对相关法制体系的建设的建设.....	34
参考文献	35
致谢	37
攻读学位期间发表论文以及参加科研情况	38

图 表 目 录

图 目 录

- 图 2-1 2000-2009 年东北地区基本公共服务均等化水平变化趋势图 16
- 图 2-2 2000-2009 年东北地区人均财政收入(支出)变异系数折线图..... 19
- 图 2-3 2000-2009 年东北地区人均财政收入(支出)极差率折线图..... 19

表 目 录

- 表 2-1 东北地区 2009 年地区间基础教育水平比较表..... 13
- 表 2-2 东北地区 2009 年地区间医疗卫生水平比较表..... 13
- 表 2-3 东北地区 2009 年地区间社会保障水平比较表..... 14
- 表 2-4 2000—2009 年东北地区基本公共服务均等化水平表..... 15
- 表 2-5 2000—2009 年东北地区基本公共服务支出占财政支出比重表..... 17
- 表 2-6 2000—2009 年东北地区人均财政收入（支出）变异系数表 18

绪 论

0.1 选题的背景及研究意义

0.1.1 选题背景

为了振兴东北老工业基地，促进区域经济协调发展，2003年10月中共中央通过《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》，明确了振兴东北老工业基地的战略思想。该战略要求在促进东北地区经济持续发展的同时，还要以人为本，关注民生，加快教育、卫生、文化、体育等各项社会事业的建设，努力扩大就业，完善社会保障体系，使人民群众在实施振兴战略中得到实惠。战略实施以来，东北老工业基地发生了巨大的变化，各种所有制经济蓬勃发展，经济结构逐步优化，自主创新能力逐步提升。2009年底，东北地区生产总值已达到31078.24亿元，比上年增长了9.2%。在经济快速发展的同时，东北地区居民也得到了很大的实惠，城乡居民可支配收入不断增长，基础设施条件得到改善，基本公共服务水平有所提高，教育、卫生、社会保障体系逐步建立，就业形势有所好转。然而，由于东北地区下岗职工多，低保人数多，由此伴随的教育、医疗、社会保障等问题巨大，历史包袱沉重，基本公共服务仍然是供小于求，区域基本公共服务非均衡的状况存在，这就制约了东北老工业基地振兴战略的进一步实施。未来的五到十年是东北地区全面振兴的关键时期，为了全面振兴东北老工业基地，促进东北老工业基地的可持续发展，就必须逐步实现基本公共服务均等化。在这样的背景下，本文对东北地区基本公共服务均等化问题进行研究。

0.1.2 研究意义

1.理论意义

(1)对东北地区基本公共服务均等化的研究可以使研究更有针对性。就目前我国对基本公共服务均等化的研究状况来看，大多数集中在对基本公共服务均等化的理论研究上，包括基本公共服务均等化的内涵、外延及实现基本公共服务均等化的财政政策，并且大多数研究都是从总体讨论基本公共服务均等化存在的问题以及如何实现基本公共服务均等化。但是我国幅员辽阔，各个地区各个省市的实际情况都有所不同，这样就有可能造成研究缺乏针对性。因此，本文在搜集东

东北地区基本公共服务均等化的相关数据资料的基础上进行研究分析,针对东北地区基本公共服务均等化存在的问题提出有效的对策建议。

(2)对区域基本公共服务均等化的研究可以使研究体现阶段性。我国基本公共服务均等化的发展,不能一蹴而就,而是应该分阶段的,而各个阶段的主要目标也都不相同。目前我国正处在基本公共服务均等化发展的初级阶段,应更加侧重于区域基本公共服务均等化的发展。

(3)希望对其他地区基本公共服务均等化研究有一定的借鉴意义。希望本文的研究思路,研究方法可以对其他地区以及我国的基本公共服务均等化研究有所贡献。

2.现实意义

十一五计划的重要规划之一是:加快东北地区振兴步伐,促进区域经济协调发展。实施规划的几年来,东北地区综合实力明显提高,基本公共服务均等化水平也有所提高。未来的五到十年,是东北地区实现全面振兴的关键阶段,而基本公共服务均等化对实现东北地区的全面振兴起着至关重要的作用。东北地区基本公共服务均等化研究具有以下现实意义:

(1)对基本公共服务均等化的研究有利于东北区经济持续、健康、高速的发展。一方面,基本公共服务均等化可以为各经济主体提供一个良好的公平竞争的环境,提高经济主体参与竞争的积极性,增加市场的活力;另一方面,基本公共服务均等化可以促进教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业的发展,为社会公众提供更好的保障,使公众放心的将储蓄的钱用于更多的消费,从而促进消费,扩大内需,促进经济持续增长。

(2)对基本公共服务均等化的研究有利于促使资源在全国范围合理流动,提高资源配置的效率,有利于推动东北地区与东中西部地区良性互动、优势互补、共同发展,从而实现整个社会的持续健康的发展。

(3)对基本公共服务均等化的研究有利于服务型政府的建设。基本公共服务均等化目标促使了政府活动的方向更多的向社会领域、民生领域倾斜,使政府从干预控制型政府向公共服务型服务转化,实现政府职能的转变。

(4)对基本公共服务均等化的研究有利于和谐社会的构建。基本公共服务均等化可使人人都享受到经济发展的成果,缩小区域、城乡发展的差距,维护东北地区的社会稳定,促进社会主义和谐社会的构建。

0.2 国内外研究文献综述

基本公共服务均等化的研究涉及经济增长、收入分配、公民福利等诸多问题，一直受国内外学者到的广泛关注。国外学者主要从公平正义、增加国民福利的角度来研究基本公共服务均等化。

0.2.1 国外研究文献综述

19世纪末期，德国、法国、美国工业资本主义的迅速发展导致英国的国际竞争地位受到威胁，引发了人们对英国国家状况的关注，这时霍布森提出了“最大社会福利”思想，他主张经济学要以社会福利为研究中心，通过政府干预经济进行社会改良。他认为国家应该制定福利政策，兴办福利事业，通过赋税来实行免费医疗、老年抚恤金、比较充分的失业救济等，消除财富不均，把个人利益与社会利益调和起来，使“最大多数人的最大幸福”得以实现。

1929年，资本主义经济开始出现了严重的衰退，在这一时期凯恩斯出版了《就业、利息和货币通论》，在书中他明确提出了政府干预论，主张国家对经济生活进行干预。国家应通过建立累进税制将富人的一部分钱集中，用以举办社会福利事业和公共基础设施的建设，促进经济增长，实现充分就业，缩小贫富差距。

1954年，萨缪尔森11月在发表的《公共支出的纯理论》中，第一次为“公共产品”下了明确的定义。他认为公共产品就是指任何人消费该物品都不会导致他人对该物品消费的减少。公共产品具有不同于私人物品的两个本质特征：一是消费的非排他性；二是消费的非竞争性。正是由于公共产品的本质特征，决定了它们不可能在市场上进行交换，私人部门不愿意也没有能力通过市场来提供，公共产品只能由政府来提供，从而弥补市场的局限性。

马斯格雷夫在1959年出版的《财政学原理：公共经济学研究》中，首次提出公共经济学，促进了财政向公共财政转变。公共经济学认为财政学不仅仅局限于对财政收支的研究，更重要的是对怎样区分公共产品与私人产品、怎样使稀缺资源在公共产品之间进行合理的配置、怎样更好地满足社会成员的需要、怎样才能最有效地提供公共产品等问题进行研究。书中认为为了实现资源的最优配置、国民福利的最大化，应该将私人部门和公共部门的活动限制在各自的领域内，使市场与政府都能充分发挥作用。对于公共物品的提供，马斯格雷夫认为纯公共物品应由中央级政府提供，而带有混合物品性质的地方公共物品则根据受益范围原则分别由不同级次的地方政府提供。

1970年，托宾提出“特定平均主义”理论，认为一些稀缺的基本公共服务如健康医疗、基础教育应当实现平均分配。基本公共服务如果完全通过私人或竞争的方式提供，虽然会提高生产效率，但是可能只是迎合部分社会成员的需求，不能真正体现公平原则。在市场经济中，人们都是追求自身利益的最大化，市场行为必须遵循等价交换原则。这一准则也决定了政府必须提供“一视同仁”的基本公共服务，即实现基本公共服务均等化供给。

1998年诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森对“福利”的理解是：创造福利的并不是创造资源本身，而是资源带来的那些机会和活动，这些机会和活动建立在个人能力的基础上。人们关心的不是资源本身，而是这些资源能给他带来写什么。他认为不应该单纯使用效用指标来衡量社会福利，社会福利水平的提高来自个人能力的培养和提高。他认为政府在制定发展规划时不应该仅仅着眼与经济的发展，应该更注重保障居民基本生存条件、提高居民社会生活能力。政府应通过教育、医疗、住房等公共服务的提供，致力于人类能力的提高。

以文森特·奥特斯罗姆为代表的新公共管理者，提出应区分公共品的供应和生产，主张将市场机制引入公共服务领域。沙安文总结了世界范围内财政转移支付的主要做法，并从制度经济学视角对评估均等化转移支付的制度安排进行了分析和评价。

0.2.2 国内研究文献综述

与国外学者相比，国内学者对基本公共服务均等化的研究起步较晚，研究的重点集中在基本公共服务均等化的内涵、外延以及实现基本公共服务均等化的财政途径。

对基本公共服务的范围，学者们的认识并不完全一致。学者们的观点可以归纳为以下两种：第一种观点认为，基本公共服务是与民生直接相关的基本公共服务，包括教育、卫生、文化、就业、社会保障、环境保护、公共基础设施、社会治安等。这一观点的代表人物有陈海威(2007)，他认为基本公共服务应该包含四方面内容，一是底线服务，主要是为了保障公民的生存权利，包括社会保障、社会救济、就业服务等；二是发展服务，主要是为了公民的发展权利，包括基础教育、公共卫生、文化体育事业等；三是环境服务，主要是为了保障公民生存生活的基本环境，包括住房、交通、基础设施、环境保护等；四是安全服务，主要是为了保护公民的民生财产安全，包括食品安全、社会治安、国家安全等。第二种观点认为，基本公共服务应是指纯粹的基本公共服务，不能笼统的将教育、科

技、卫生、社会保障界定为基本公共服务，只能将其中的公基础教育、公共卫生、社会救济等界定为基本公共服务，宋迎法、包兴荣等是这种观点的代表人物。

对基本公共服务均等化，江明融(2006)认为，基本公共服务均等化是政府要为不同的利益集团、不同的经济成分、不同的社会阶层提供一视同仁的公共产品与服务。常修泽在《中国现阶段基本公共服务研究》(2007)中认为基本公共服务均等化有三层含义：第一，机会均等，全体社会成员享有基本公共服务的机会和原则应该均等；第二，结果均等，全体社会成员享有基本公共服务的结果应该大体一致；第三，在促进基本公共服务大体均等的过程中，应该尊重社会成员的自由选择权。山东省财政研究科学研究所课题组(2008)认为基本公共服均等化是具有区域性的，在国家范围内也要考虑区域实际的问题，要现在一定的区域范围内，根据经济社会自身发展状况，缩小基本公共服务的差距。财政部财政科学研究所所长贾康研究员认为，基本公共服务均等化要经历不同的阶段，初级阶段的目标要更加侧重于区域基本公共服务均等化；中级阶段的目标会更多地侧重于城乡基本公共服务均等化；高级阶段的目标则为实现全社会的基本公共服务均等化。

对于均等化标准的判断，吕炜，王伟同(2008)认为对于基本公共服务均等化的判断有两种，一种是完全统一的均等，即政府向全社会提供统一标准的基本公共服务；一种是相对、大致的均等，根据不同地区经济发展的实际情况，允许基本公共服务存在一定程度的差距。陈昌盛(2007)认为基本公共服务均等化应遵循罗尔斯的正义原则，即在坚持平等自由的基础上，承认基本公共服务可以在不同的群体间产生差异，但是政府必须为社会弱势群体提供其他的保障；其次要遵循平均原则，即基本公共服务的供给水平应该平均，底线完全平等。

对于基本功公共服务均等化的实现，常修泽(2007)指出实现基本公共服务均等化必须实现财政体制向公共财政体制的转变，调整支出结构，扩大对公共产品和基本公共服务的投入。周明海、吴兆雪(2008)认为应该明确中央政府和地方政府在提供基本功公共服务上的事权，在此基础上，调整和规范中央和地方的收入划分，实现财权和事权相匹配的原则。丁元竹在《基本公共服务均等化的国际视角》(2008)中认为，基本公共服务均等化的基础和基本实现手段是财政能力均等化。

0.3 研究的基本思路与方法

0.3.1 研究的基本思路

本文遵循“提出问题、分析问题、解决问题”的基本思路，运用东北地区的数据资料，对东北地区基本公共服务均等化进行研究。

本文共分为五个部分：

第一部分为绪论部分，主要介绍文章的写作背景和意义，国内外对基本公共服务研究的现状，以及文章的写作方法、思路、创新点与不足之处。

第二部分概述基本公共服务的相关概念，基本公共服务的范围，以及均等化标准的判定，还介绍了本文的理论基础。

第三部分是本文的重点，通过搜集东北地区基本公共服务的相关数据，分析东北地区基本公共服务的现状、均等化程度、存在的问题，分析东北地区基本公共服务非均衡的原因。

第四部分介绍了国外在基本公共服务均等化过程中的成功经验，并从中得到实现东北地区基本公共服务均等化的启示。

第五部分在借鉴国外实现基本公共服务均等化实践经验的基础上，提出了进一步提高东北地区基本公共服务均等化水平的对策建议。

0.3.2 研究方法

本文采用的研究方法有：

1.实证分析法。本文通过搜集相关数据资料，对东北地区基本公共服务均等化进行实证分析。

2.规范分析法。本文在借鉴其他国家基本公共服务均等化成功实践的基础上，对进一步实现东北地区基本公共服务均等化提出一些对策建议。

3.比较分析法。本文把国外在基本公共服务均等化的做法与国内的做法进行比较分析，并结合东北地区的实际情况，提出进一步实现东北地区基本公共服务均等化的对策建议。

0.4 研究的创新与不足之处

0.4.1 研究的创新之处

1. 本文的创新之处在于对区域一东北地区基本公共服务进行研究。目前，对基本公共服务均等化的研究主要集中在对我国总体情况进行研究，很少有对具体区域的基本公共服务均等化进行研究，对东北地区的基本公共服务均等化研究就更少了。

2. 本文的创新之处在于对东北地区基本公共服务进行实证分析。

3. 本文的创新之处在于对进一步提高东北地区基本公共服务均等化水平提出有针对性的财政政策。

0.4.2 研究的不足之处

由于本人理论水平有限，对东北地区基本公共服务均等化研究得还不够深入，以后会继续跟踪研究。同时，由于资料有限，对于数据整理方面可能会有所偏颇，今后也会逐渐加以完善。

1 基本公共服务均等化的相关理论

1.1 基本公共服务均等化概念的界定

1.1.1 公共服务

公共服务是指政府为了满足社会公共需要,通过使用公共权利和公共资源向公民提供产品与服务的总称。公共服务的根本特点:一、公共服务是满足社会公共需要的社会产品。公共服务是政府运用公共资源,根据权利、正义等公共价值,积极回应社会公共需要,为实现社会福利最大化而提供的社会产品与服务。二、公共服务是公民平等享受的社会产品。公共服务的目标是平等地解决社会成员的基本生存、基本生活问题,平等地改善公民的生活状况,提高公民的生存质量,造就精神心理健康且有能力的公民。

公共服务按功能可分为三类:一是维护性公共服务。即确保统治秩序、市场秩序、国家安全的公共服务,旨在保障国家机器的存在和运作。即使是最贫苦的人们对此类服务也有基本需求,因此,是缺乏弹性的“必需品”。二是经济性公共服务。政府促进经济发展而提供的公共服务。包括公共事业的生产、对生产者的公共补贴、公共基础设施建设、环境保护等。三是社会性公共服务。政府为促进社会公正与和谐为全社会提供的平等的公共服务。主要包括教育公共服务、公共医疗卫生服务、社会保障公共服务、就业公共服务等,其特点是具有较强烈的再分配功能,对平等目标的关注居于重要地位。

1.1.2 基本公共服务

由于公共服务的性质是满足不同阶层、不同地区的所有公民的公共需求,而不同阶层、不同公民的根据自身情况的差距需求不完全相同,被所有地区所有阶层的公民都广泛需要的公共服务即为基本公共服务。基本公共服务应该是全体人民最低层次的、最直接的、最基本的、最广泛的、最迫切的公共需求,主要是与民生直接相关的公共服务。

本文中的基本公共服务主要包括:基础教育、医疗卫生和社会保障三个方面。基础教育对每一个人未来的生存发展起着最基础的作用,是最特殊、最基础的教育阶段,这个阶段包括对基本知识、基本技能、基本行为规范等的教育。基础教育水平的高低决定着个人和国家素质的高低,每个人都享有接受基础教育的权

利；医疗卫生直接决定着国民的身体健康状况，享有基本卫生保健是每个公民基本的权利，政府要为每个人提供基本的健康保障；社会保障体现是全体社会成员生存权利，社会保障为全体社会成员提供最低生活标准，保证他们无论遭遇到什么困难仍然能够享受基本生活。

由于政府财政能力有限，政府不可能对所有类别的公共服务都实现均等化，而是在均等化过程中分清轻重缓急，确立均等化的先后顺序。基础教育、公共卫生、社会保障等基本公共服务的性质决定了它们应该得到最优先的保障。

1.1.3 均等化以及均等化标准

所谓基本公共服务均等化并不是绝对的平均化，而是一种相对的、合理的、可比的均等；不是强调全体社会成员都享有完全相同的基本公共服务，而是在基于公平公正原则的基础上，把基本公共服务的差距控制在合理的、可接受的范围内，促进区域之间、城乡之间、公民之间都能享受到大体一致的公共服务。平均化是要对基本公共服务进行单纯的等额分配，这样既无法提高效率也不利于全体人民享受到高水平的基本公共服务。因此，基本公共服务均等化的发展方向应该是一种相对的大体的均衡，而不是搞平均主义。

对于均等化标准目前还没有统一界定，通常标准有以下几种：一种是最低标准，也就是要保底，一个国家的居民无论居住在哪个区域，都能够平等的享受到国家提供的最低标准的基本公共服务。另一种是平均标准，也就是政府要提供的基本公共服务要达到中等的平均水平，这个标准相对于最低标准而言层次较高，因为在一个社会中处于中间阶层的人是大多数，所以最低标准的基本公共服务不能够满足他们的需求，这就要求公共服务提供的必须符合大多数人的需要。这种既满足大多数人的需要又保证最低标准需求的平均标准符合我国的国情。还有一种是相等的标准，也就是基本公共服务完全均等的意思，所有地区享受到的公共服务要完全一致，类似于绝对平均，这种标准对经济发展水平和财力水平要求很高。由于我国幅员辽阔，各地区经济发展差距很大，所以现在这个标准并不适合我国的国情。其实这三个标准并不是完全矛盾，而是一个发展的动态过程，随着在经济水平的发展和财力水平的提高，逐步实行这三个标准，首先提供最低标准的公共服务来保底，然后提高到平均的中等水平，最后再达到所有地区所有人都相等的水平。

1.2 基本公共服务均等化的理论基础

1.2.1 福利经济学基本思想

20世纪20年代，庇谷提出了有重大影响的孕育着福利国家雏形的国家干预主义的经济政策。庇谷在完全竞争前提下，以马歇尔等人的一般经济理论为基础，系统地论述了福利概念，提出了国民“收入均等化”、“社会资源最优配置”理论以及相应的国家干预主义政策主张，首次构建了福利经济学的理论体系。由庇谷开创的福利经济学体系被成为旧福利经济学。庇谷把国民收入的增加和均等化的收入分配看做是福利经济学研究的主题，并采用两个标准作为检验社会福利的指标：一是国民收入的大小，二是国民收入在社会成员中的分配情况。国民收入水平越高，社会福利就越大；国民收入分配越平均，社会福利就越大。庇谷主张通过国民收入增加和国民收入再分配两种方式来增加社会福利。他认为要增加社会福利就必须实现收入均等化，如果把富人的一部分货币转移给穷人，根据边际效用递减的法则，富人所遭受的福利损失要远小于穷人福利的增加，然而富人显然不会如此选择，市场机制对收入均等化无能为力。因此国家应通过征收累进税的办法把富人的一部分钱收来建设社会福利设施，让低收入者享用，实现货币收入从高收入者到低收入者的“转移”，从而缩小贫富差距，增大社会福利。同时，庇谷还确立了社会服务最大化标准，即当所有人的收入均等从而使货币的边际效用相等时，社会经济福利就会最大化。此外，旧福利经济学理论对福利经济国家的社会保障制度的发展产生了重要的影响。由于生产要素的合理配置，尤其是劳动力要素的合理配置，对国民收入的增加起着这关重要的作用。因此，必须给劳动者提供适当的劳动条件，并在劳动者遭遇疾病、伤残、生育老年等情况而不能通过劳动获得收入时，能够给予适当的物质帮助。通过采取向富人征收累进所得税和遗产税，将国民收入再分配给劳动者增加失业补助、分配给穷人增加社会救济，以此来达到更加平均的收入分配结果，最终使整个社会的普遍福利增加。

新福利经济学理论不再使用边际效用基数论来分析福利问题，而是运用边际效用虚数论来探讨福利问题，并用帕累托最优来解释福利问题。帕累托最优资源分配的一种状态。在达到帕累托最优时，在不使任何人情况变坏的境况下，不可能使某个人的情况变好，再进行任何政策的变动都会带来福利的损失。然而，帕累托最优标准无法判断社会普遍福利是否有所增进。对此，新福利经济学提出了

补偿原则，即国家的政策发生变动，将会使某些人的利益增加，某些人的利益受损，如果状况得到改善的社会成员对状况恶化的社会成员给予补偿，并且补偿后有剩余，就说明社会福利增加了。根据这一原则，政府可以通过征税的方式，从利益增加的社会成员那里取走一些收益补偿给那些利益受到损失的社会成员，虽然受益者损失部分利益，但是可以增进整个社会的福利。补偿原则的基本思想为区域公共服务均等化提供了理论依据。由于不同地区的经济发展水平不同，所以各地的公共服务水平也不同，国家可以通过转移支付的形式为公共服务需求没有得到满足的地区提供更多的公共服务。这样的政策显然会使有些地区的利益受损，这时政府可以通过给予利益受损地区诸如税收优惠、产业政策倾斜等优惠政策作为补偿。从而使得公共服务需求未得到满足的地区得到满足，利益受到损失的地区得到政策补偿，最终使整个社会的福利水平得到提高。

1.2.2 公共财政理论

当代西方公共财政理论认为：在市场经济条件下，必须依靠政府的力量来弥补由于市场失灵所导致的公共产品提供不足的问题。而政府提供的公共产品只限于公共服务领域，为保证政府不超越这一领域提供公共产品，必须合理划定政府提供公共产品的范围，并通过立法进行规范。

公共产品具有三个不同于私人物品和劳务的特性：效用的不可分割性、消费的非竞争性、和收益的非排他性，如国防、外交、公共安全、义务教育、公共医疗和社会保障等。正是由于公共产品的这三个特性，它们不可能在市场上进行交换，私人部门不愿意也没有能力通过市场来提供。这时政府就应该介入，提供公共产品，来弥补市场的局限性。基于这一点可以得出一个结论：提供社会公共服务是政府的重要职责。政府以市场经济管理者的身份取得国民收入，并将这些收入用于公共产品和公共服务的支出上，真正做到取之于民用之于民。公共财政的本质特征是公共性，这也要求了政府必须向全体社会成员提供机会均等的公共服务。同时，政府作为非营利性的市场主体，不能参与市场营利竞争。公共财政的活动范围只能是在市场失效的公共服务领域内，不能超越这一领域影响市场机制的正常运行。

2 东北地区基本公共服务均等化存在的问题及原因分析

2.1 东北地区年基本公共服务现状

东北三省是我国重要的工业基地，曾经为国家建设和发展做出了重大贡献。然而，改革开放以后，由于体制性和结构性矛盾日趋显现，资源产业衰退，东北老工业基地竞争力下降，就业矛盾突出，经济发展步伐相对仍较缓慢，与沿海发达地区的差距在扩大。2003年10月，中央明确了振兴东北老工业基地的战略，东北地区经济社会发展加快，改革开放以来被拉开的发展差距逐年缩小，赶上了全国平均增速。为了全面振兴东北老工业基地，基本公共服务水平起着至关重要的作用。本文将通过基础教育、医疗卫生、社会保障对东北地区基本公共服务进行研究。

2.1.1 基础教育

为了提过整个国家的国民素质，我国自20世纪80年代开始实行九年制义务教育，义务教育是当前基础教育最基本最重要的内容，这里主要从普通小学师生比和普通初中师生比这两个方面来研究东北地区地区间基础教育均等化水平，师生比的比值越大说明该地区的基础教育公共服务水平越高，比值越小则说明该地区的基础教育公共服务水平越低。

从表2-1中可以看出，普通小学师生比比值最高的是吉林省，比值8.78%，比黑龙江省高出0.64个百分点，比辽宁省高出2.14个百分点，由此可见普通小学教育的差距还是较为明显的。普通初中师生比比值最高的是吉林省，比值为7.82%，比黑龙江省高出0.15个百分点，比辽宁省高出0.35个百分点。

2.1.2 医疗卫生

这里主要通过比较每万人拥有卫生机构数、每万人拥有卫生人员数和每万人拥有床位数来比较东北地区地区间医疗卫生公共服务水平。每万人拥有机构数、每万人拥有人员数以及每万人拥床位数数值越大就说明该地区的医疗卫生公共服务水平越高，数值越小则说明该地区的医疗卫生公共服务水平越低。

表 2-1 东北地区 2009 年地区间基础教育水平比较表

		黑龙江	吉林	辽宁
小学	在校生数(人)	1903733	1461099	2255977
	专任教师数(人)	155025	128301	149711
	师生比(%)	8.14	8.78	6.64
普通初中	在校生数(人)	1338839	869037	1359494
	专任教师数(人)	102719	67985	101548
	师生比(%)	7.67	7.82	7.47

数据来源：根据 2000—2010 年中国统计年鉴整理所得

表 2-2 东北地区 2009 年地区间医疗卫生水平比较表

项目	黑龙江	吉林	辽宁
人口(万人)	3826	2740	4319
卫生机构数(所)	21825	18543	34729
卫生人员数(人)	242973	180775	310007
床位数(张)	146572	108345	191492
万人拥有机构数(所)	5.70	6.77	8.04
万人拥有人员数(人)	63.51	65.98	71.78
万人拥有床位数(张)	38.31	39.54	44.33

数据来源：根据 2000—2010 年中国统计年鉴整理所得

从表 2-2 中可以看出，无论是每万人拥有机构数、每万人拥有人员数，还是每万人拥有床位数，辽宁地区均高于其他两省，吉林地区位居二位，黑龙江地区位居第三位。每万人拥有机构数辽宁地区为 8.04 所，与最低的黑龙江地区相差 2.34 所；每万人拥有卫生人员数辽宁地区为 71.78 人，与最低的黑龙江地区相差 8.27 人；每万人拥有床位数辽宁地区为 44.33 张，与最低的黑龙江地区相差 6.02 张。

2.1.3 社会保障

东北地区社会保障制度经过多年的探索和实践,逐步形成了以养老保险、医疗保险和失业险以及最低生活保障制度为重点的社会保障体系。社会保障覆盖范围不断扩大,社会保障参保人数迅速增加,筹资渠道逐步拓宽,基金支撑能力显著增强。

这里我们通过比较养老保险参保人数占人口比重、医疗保险参保人数占人口比重和失业保险参保人数占人口比重来比较东北地区地区间社会保障公共服务水平。参保人数占总人口比重值越大,就说明该地区的社会保障公共服务水平越高;参保人数占总人口比重值越小,则说明该地区社会保障公共服务水平越低。从表 2-3 中可以看出,在养老保险方面,辽宁地区参保人数占总人口比重为 33.74%,分别高出黑龙江地区 9.69、13.62 个百分点;在医疗保险方面,吉林地区参保人数占总人口比重最高,为 45.36%,分别高于辽宁地区和黑龙江地区 1.47、3.53 个百分点;在失业保险方面,辽宁地区参保人数占总人口比重最高,为 14.48%,分别高于黑龙江地区和吉林地区 2.16、5.67 个百分点。

表 2-3 东北地区 2009 年地区间社会保障水平比较表

项目	黑龙江	吉林	辽宁
人口(万人)	3826	2740	4319
养老保险参保人数(万人)	920.3	554.3	1668.1
医疗保险参保人数(万人)	1544.3	1242.8	1895.6
失业保险参保人数(万人)	471.3	241.4	625.3
养老保险参保人数占人口比重(%)	24.05%	20.12%	33.74%
医疗保险参保人数占人口比重(%)	40.36%	45.36%	43.89%
失业保险参保人数占人口比重(%)	12.32%	8.81%	14.48%

数据来源:根据 2000—2010 年中国统计年鉴整理所得

2.2 东北地区基本公共服务均等化水平

衡量基本公共服务均等化的方法有很多,本文采用变异系数的方法来衡量东北地区基本公共服务的均等化水平。这里建立公式: $Y_i = (1 - S_i / D_i) * 100\%$ 。其中, Y_i 表示东北地区基本公共服务均等化水平, S_i 表示某一年度基础教育、医

疗卫生、社会保障所包含的各个分项目的标准差， D_i 表示某一年度的基础教育、医疗卫生、社会保障所包含的各个分项目均值，通过公式计算出各个分项目的 Y_i ，在通过算数加权平均的方法，得出基础教育、医疗卫生、社会保障均等化水平。最后对基础教育、医疗卫生、社会保障均等化进行算数加权平均得出基本公共服务均等化程度 Y 。 Y 的值越大，则说明该地区基本公共服务均等化水平越高； Y 的值越小，则说明该地区基本公共服务均等化水平越低。

表 2-4 2000—2009 年东北地区基本公共服务均等化水平表

年份	基础教育	医疗卫生	社会保障	综合水平
2000	0.8697	0.8370	0.8099	0.8389
2001	0.9128	0.8328	0.7655	0.8370
2002	0.9119	0.8414	0.7390	0.8308
2003	0.9172	0.8562	0.7629	0.8454
2004	0.9077	0.8279	0.7614	0.8323
2005	0.9073	0.8293	0.6953	0.8106
2006	0.9085	0.8415	0.7434	0.8311
2007	0.8225	0.8437	0.7450	0.8037
2008	0.9111	0.8473	0.7178	0.8254
2009	0.9183	0.8958	0.8098	0.8746

数据来源：根据 2000—2010 年中国统计年鉴整理所得

通过整理 2000 年—2009 年的基础教育、医疗卫生、社会保障的各项数据，得出了东北地区基本公共服务均等化水平，如表 2-4 所示。从表中可以看出，基础教育的均等化水平最高，并无明显的上升趋势，并且出现了较大的波动，从 2005 年开始下降趋势，2007 年到达最低值 0.8225，这个最低值甚至低于 4.72 个百分点，2000 年后又开始回升；医疗卫生的均等化水平虽然在 2004 年出现过小幅度的下降，但是总体呈现上升的趋势，社会保障的均等化水平最低，变化趋势波动较大，2000 年—2002 年呈下降趋势，2003 年出现小幅增长，2004 年又开始下降，在 2005 年降至到最低值 0.6953，随后一直上升到 2007 年，2008 年出现明显下降，尽管在 2009 年有大幅度的上升，但是 2009 年的 0.8098 与 2000 年的 0.8099 相比仅仅增加了 0.1 个百分点。根据基础教育、医疗卫生、社会保障均等

化水平得出的基本公共服务综合水平，可以看出东北地区基本公共服务均等化水平虽然在 2009 年达到最大值，但是从 2000 年—2008 年没有呈现出明显的稳定的、上升趋势。2000-2009 年东北地区基本公共服务均等化变化趋势图也反映了以上内容。

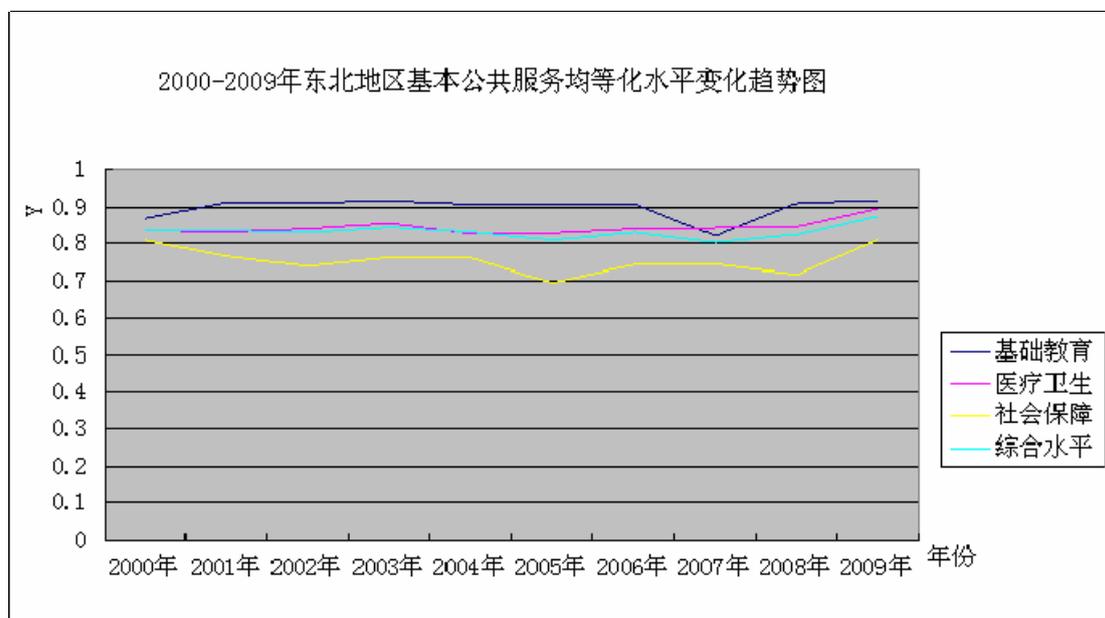


图 2-1 2000-2009 年东北地区基本公共服务均等化水平变化趋势图

由以上分析可以得出结论：东北地区基本公共服务存在非均衡，均等化程度发展缓慢。

2.3 东北地区基本公共服务均等化存在的问题

2.3.1 基本公共服务供给不足

本文所讨论的基本公共服务，属于公共财政理论中的公共物品或劳务。纯粹的公共物品具有非竞争性和非排他性。正是由于公共物品或劳务具有上述特性，决定了它们一般不能或不能有效的由企业和个人通过市场机制来提供，而应该主要由政府来提供。基础教育、公共卫生和是社会保障是公共服务最基本的项目，政府最应该承担起对这部分基本公共服务的提供责任。

表 2-5 反映了 2001—2009 年东北地区基础教育、医疗卫生和社会保障支出情况。从表中可以看出：近 10 年来，东北地区教育支出占总财政支出的比例并没有大幅度的增长，始终保持在 13.5%左右，个别年份还出现了比例下降的状况。

其中，教育支出所占比例 2007、2008 年有所增加，但 2009 年又下降到 13.7%；医疗卫生支出所占比例一直保持在 3%左右，2007 年开始比例逐渐上升；社会保障支出占总支出比例在 2007 年有了大幅度的增长，从 2006 年的 13.5%增加到 2007 年的 20.2%，增加了 6.7 个百分点，然而，从 2008 年开始又有了下降的趋势。

表 2-5 2000—2009 年东北地区基本公共服务支出占财政支出比重表

年份	财政支出 总额(亿 元)	教育支出 (亿元)	教育支出 占一般预 算支出百 分比(%)	医疗卫生 支出 (亿元)	医疗卫生 支出占一 般预算支 出百分百 (%)	社会保障 和就业支 出(亿元)	社会保障 支出占一 般预算支 出百分比 (%)
2000	1160.63	150.70	13.0	40.12	3.5	141.34	12.1
2001	1440.14	184.23	12.7	44.91	3.1	184.93	12.8
2002	1585.41	213.68	13.4	49.81	3.1	214.74	15.2
2003	1758.51	233.13	13.2	64.36	3.7	239.23	13.6
2004	2136.73	273.55	12.8	66.93	3.1	306.92	14.3
2005	2623.27	322.91	12.3	83.07	3.1	379.74	14.5
2006	3109.63	391.87	12.6	107.03	3.4	419.16	13.5
2007	3835.31	596.30	15.5	166.45	4.3	774.41	20.2
2008	4875.86	751.01	15.4	215.12	4.4	898.45	18.4
2009	6039.33	830.33	13.7	406.16	6.7	1108.15	18.3

数据来源：2001—2009 年中国统计年鉴整理所得

对于基础教育的支出，东部地区各省对教育的支出占到 17%左右，东北地区与东部地区相比相差较远；医疗卫生方面，尽管支出额的绝对值与支出额占总支出的比例呈上升趋势，但是 2009 年医疗卫生支出占地区生产总值比重为 3.6%，就目前世界卫生组织规定的卫生支出占地区生产总值比重 5%的标准来看，东北地区还远远达不到，城乡居民医疗卫生支出负担过重；社会保障方面，东北地区由于历史原因，失业率高，下岗职工多，低保人数多，社会的历史包袱沉重，以

目前的支出状况来看也是供不应求的。由此可以看出，政府对基本公共服务投入的比重不够，应该加强对基本公共服务的投入。

2.3.2 财政收支非均衡

东北地区各省的财政收支存在着非均衡，这导致了基本公共服务提供能力的非均衡。通过观察 2000-2009 年东北地区各省的人均财政收入和人均财政支出的数据来分析东北地区财政收支的均衡状况。这里我们选用变异系数和极差率两个指标来对差距情况加以衡量均等化水平。

变异系数=某一年度东北各地区人均财政收入(或支出)的标准差÷某一年度东北各地区人均财政收入(或支出)的均值

极差率=某一年度东北各地区人均财政收入(或支出)的最高值÷某一年度东北各地区人均财政收入(或支出)的最低值

表 2-6 2000—2009 年东北地区人均财政收入（支出）变异系数表

年份	人均财政收入的变异系数	人均财政支出的变异系数	年份	人均财政收入的变异系数	人均财政支出的变异系数
2000	0.29	0.13	2005	0.44	0.17
2001	0.36	0.12	2006	0.44	0.15
2002	0.35	0.11	2007	0.48	0.15
2003	0.35	0.13	2008	0.45	0.11
2004	0.38	0.11	2009	0.48	0.12

数据来源：2001—2009 年中国统计年鉴整理所得

变异系数的值越大，则东北各地区人均财政收入（或支出）的变异程度越大；反之，则越小。极差率是反映东北各地区人均财政收入（或支出）的波动程度。极差率越大，说明东北各地区人均财政收入（或支出）的波动程度越大；反之，则说明东北各地区人均财政收入（或支出）的波动程度越小。

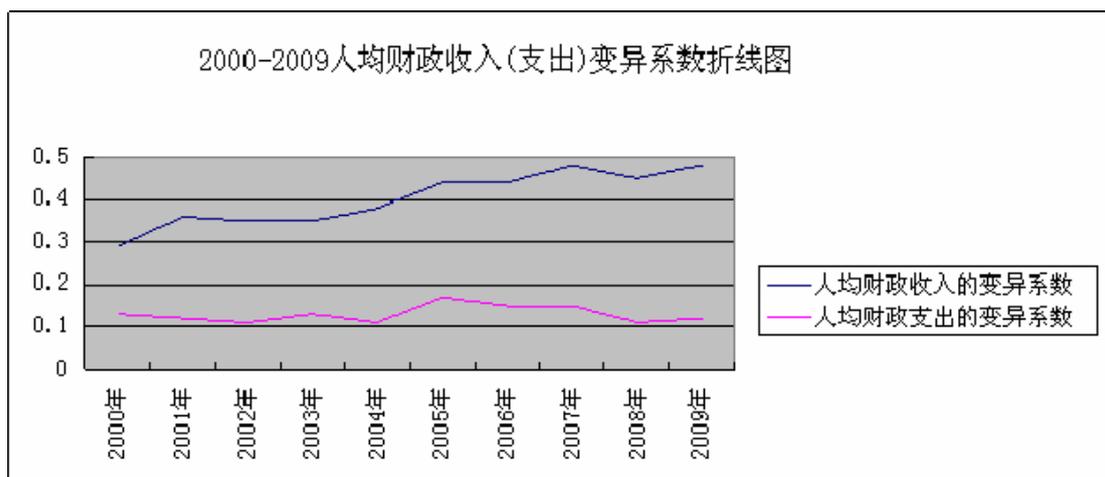


图 2-2 2000-2009 年东北地区人均财政收入(支出)变异系数折线图

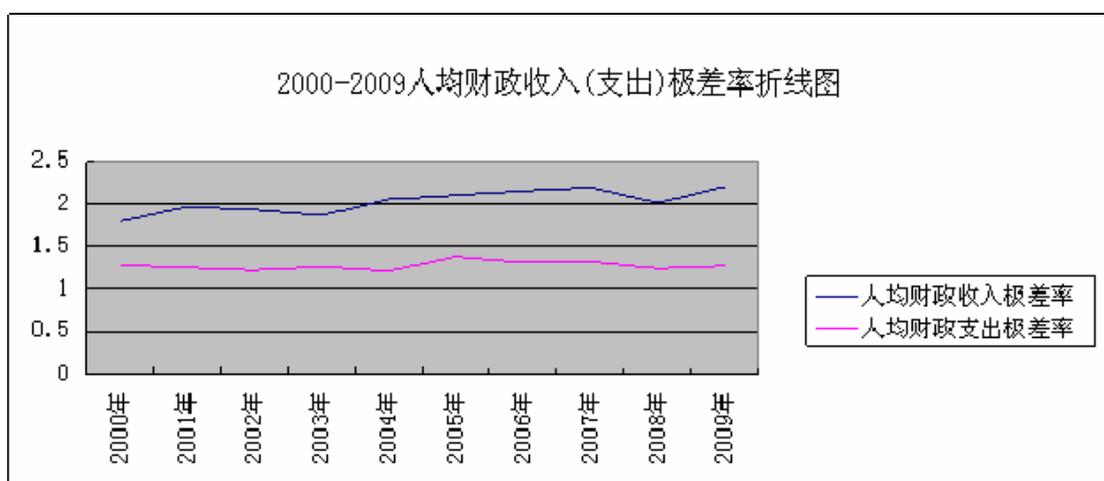


图 2-3 2000-2009 年东北地区人均财政收入(支出)极差率折线图

从表 2-6 中可以看出，东北地区人均财政收入的变异系数尽管在 2002 年和 2008 年出现过小幅度的降低，但是总体上呈增长的趋势，并且 2009 年较 2000 年出现了很大幅度的增加，由此可以推出东北地区人均财政收入的差距在逐渐扩大。再来看人均财政支出，东北地区人均财政支出变异系数的波动较大，在 2005 年出现过一次较大的增长，2009 年较 2000 年的变异系数有所下降，但是下降不明显，总体上没有明显的增长或下降的趋势，由此可以推出东北各地区人均财政支出的差距没有呈现出明显的降低趋势，反而在 2005 年到 2007 年出现了差距拉大的局面。以上分析也可通过 2000-2009 年人均财政收入（支出）折线图反映出来。

再来看 2000 年到 2009 年东北各地区人均财政收入和人均财政支出的极差率的变化情况，从 2-3 图中可以看到，2000 年以来，东北各地区人均财政收入和支

出的极差率逐步扩大,也就是说东北各地区人均财政和收入和支出的波动程度在加大。

通过以上分析,可以看出东北地区财政收支非均衡情况在加剧,这也就造成了东北地区基本公共服务均等化发展的缓慢。

2.3.3 基本公共服务城乡差距显著

1.基础教育方面

一直以来,我国对城镇和农村的教育投入存在着严重的不均衡,无论是在学校的师资力量、硬件实施、教育经费以及升学率等各方面农村与城市都存在着较大的差距。

从教育经费上来看,据2009年数据显示,东北地区城市学生的人均教育经费是农村学生的人均教育经费1.3倍。在办学条件上,城市义务教育办学条件远远高于农村。城市学生的校园面积、校园环境、教学仪器都远远优于农村学生,甚至在有些偏远农村的中小学,还存在着危房建筑。另外教师水平的巨大差异,也造成里城乡学生之间教学效果的巨大差距。

正是由于教育经费与教育设施在城乡间存在的巨大差距,导致基础教育公共服务在城乡间存在很大的差距。

2.医疗卫生方面

长期以来我国医疗卫生事业的投入倾向于城市,城市居民与农村居民医疗卫生公共服务水平上存在着很大的差距。

在医疗卫生费用支出上,无论是总费用还是人均费用,城市居民的费用支出都远远高于农村居民。2009年,东北地区城镇居民人均医疗卫生费用是农村居民人均医疗卫生费用的3.2倍,再考虑到城乡居民人均收入水平的巨大差距,可想而知,农村居民的医疗支出负担更大。

在医疗资源上,卫生资源绝大多数集中在城市,农村得到的仅是杯水车薪,城乡医疗资源分布极不均衡,高水平的医疗卫生人员、医疗器械、药品等都集中在城镇,农村居民可以享受的是少之又少。城市居民可以享受到较高水平的医疗救治,而广大农村居民一直面临是看病难、看病贵的问题。城市居民基本上可以根据自己的经济条件,就近选择不同的医院看病,而广大农村居民生病却得不到及时的救治,即使到城市进行救治,也负担不起高昂的医疗费用。

3.社会保障方面

城市居民和农村居民无论是在社会保障的覆盖面上,还是在享受社会保障的

项目上都存在巨大差异。

从社会保障的覆盖面上来看，城市居民大部分都可以通过所在单位参加养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等保险项目的社会保障，而农村居民只有极少数就业人口从参加这些保险，大部分农村居民没有经济能力、也没有渠道参加这些保险，生活处于没有保障的状态。

从社会保障的项目上来看，城镇居民可以享受到的项目包括养老、医疗、工伤、失业、生育等所有保险项目的社会保障制度，此外，针对不同群体还建立了不同的福利制度，包括最低生活保障、灾害救助、社会互助、流浪乞讨人员救助等社会福利救济制度，住房公积金、经济适用房、廉价租住房等住房保障制度以及优抚安置等，基本涵盖了社会保障的所有项目。然而在农村，社会保障仅包含养老、新型农村合作医疗、最低生活保障等社会保障制度，农村居民并不能享受到失业、生育、住房、伤残等很多社会保障项目，很多风险都由农村居民自己承担，经济压力很大。

由此可见，东北地区农村居民和城市居民的社会保障公共服务水平存在巨大差距，城市居民远远优于农村居民，建立惠及全体居民的社会保障制度是迫在眉睫的。

2.4 东北地区基本公共服务非均衡的原因分析

2.4.1 政府职能定位不清

改革开放以后，由于国家政策向东南沿海地区的倾斜以及东北老工业基地企体制性和结构性的矛盾，东北地区经济发展相对缓慢。自从 2003 年振兴东北老工业基地战略的实施，东北地区开始加速发展。2004 年东北地区财政总收入达到 985.3 亿元，较 2003 年增长了 15.9%，2009 年底，财政总收入达到 2720.0 亿元，较 2003 年翻了一番。然而，尽管经济能力、财政能力都得到了快速提高，但是基本公共服务均等化的进程却发展缓慢，这说明确了对基本公共服务投入不足的根本原因并不是政府没有足够的财力，而是由于缺乏对基本公共服务合理的制度安排。政府的管理方式没有完全实现由经济管理向社会管理的转型，财政没有完全实现由建设型财政向公共财政的转型，政府的“缺位”与“越位”状况并存。

在市场经济条件下，市场上创造价值的主体应该是企业和个人，政府的职责应该是制定规章制度、提供公共服务、维护秩序等，为参与经济活动的企业和个人提供良好的服务并且尽量减少对经济活动的干预。然而目前，我国各级政府

行政管理和经济管理上依然高度集中，政府对行政管理和基本建设的支出一直没有呈现出下降的趋势，政府还作为投资主体在很多领域和项目上参与建设管理，运营着庞大的国有资产，参与市场竞争，“越位”的行为严重。也正是由于政府对经济领域的过多介入，导致有限的财政资源不能用在人们最需要的基本公共服务上的建设，导致基本公共服务供给不足。该管的事情没有管好，不该管的却积极介入，最终导致形成了基本公共服务城乡差距、区域差距显著的局面。

2.4.2 财权与事权的划分界定不合理

财权是指在各级政府筹集和支配财政收入的能力。事权是指各级政府履行一定经济社会职能的责任和权利，这里可以理解为各级政府所承担的基本公共服务支出责任。中央政府与地方政府分工不明确、不规范，导致财权与事权不能相互很好配合发挥作用。

从财权上看，我国采取财权层层上移而事权逐级下放的形式。税收的立法权、举债权等都由中央政府决定，各级地方政府没有这些权利。例如在税权的划分上，我国实行中央政府的高度集权，中央拥有了较大税收比例，地方政府的调剂余地几乎没有。在这种中央控制主要财力，地区财力有限的情况下，使得各级地方政府只能被动的接受中央政府的财政转移，不可能根据地方自身需求合理安排财政资金。这就严重影响了各地方政府的支出结构，地方政府因为受财力的限制会努力发展经济，为了吸引更多的投资，必然将更多的资金投入经济领域，导致政府很难兼顾经济建设和基本公共服务建设，从而影响基础教育、医疗卫生、社会保障等基本公共服务方面的投资，使得基本公共服务的差距持续增加；即使有的地方政府想要提高基本公共服务的水平，但是由于没有充足的财力，很难保障对基本公共服务的供给。另外，这种财权层层上移的形式使得越是上级政府就可以获得越多的财力来提供基本公共服务，而越是基层的政府得到的财力就越少，导致城乡之间的基本公共服务差距越来越大。由此可见，这样的财权形式加剧了基本公共服务非均衡。

从事权上看，虽然我国宪法对中央和地方政府的公共服务指责做出了规定，然而，实际上分工并不明确，随意性和变动性很大，除了外交、国防的公共服务由国家专属提供，其他公共服务，各级政府职责重叠。同时，地方政府承担了义务教育、公共卫生、社会保障等基本公共服务项目的大部分支出，负担过重，无法保证基本公共服务供给的总量和质量。例如，在对教育和医疗卫生的支出上，

中央政府的支出比例过低。2009年，在对教育的支出上，中央支出的比重仅有5.4%，在医疗卫生的支出中，中央支出所占比重仅有1.6%。

造成地方政府提供基本公共服务能力不足的原因是财政能力的不足，而造成地方政府财政能力不足的主要原因是财权与事权的不匹配。因此，实现基本公共服务均等化的关键是财权与事权的匹配。如果不能从根本上改变现有的财权事权体制，将会加剧区域之间、城乡之间基本公共服务的非均衡。

2.4.3 转移支付制度存在缺陷

为了减轻财政的纵向不均衡，逐步缩小地区间财力不均等状况，转移支付成为实现地区间财政均等化从而实现基本公共服务均等化的主要手段。然而我国目前的转移支付制度并不利于实现地区均衡，反而维护了一些地区的既得利益，使得转移支付在促进地区平衡发展上发挥的作用很小，收效甚微。

首先，我国的转移支付的形式十分复杂，项目设置不合理，相互之间还存在着交叉重叠，不利于对转移支付进行科学的管理。目前中央对地方的实行的转移支付主要有体制性补助、税收返还、财力性转移支付和专项转移支付，财力性转移支付又包含了一般性转移支付、调整工资转移支付、民族地区转移支付、农村税费改革转移支付、年终结算财力补助等多种形式。在众多的转移支付形式中还存在着很多相互交叉重叠的项目，不仅管理困难，还降低了转移支付资金的使用率。另外，在这些转移支付形式中，只有一般性转移支付的资金纳入地方政府的财政预算，这就造成了地方政府有可能将其他形式的转移支付资金挪用，减少对基本公共服务的提供，影响基本公共服务均等化的进程。

其次，税收返还占转移支付的比重过大。税收返还是中央财政按核定的各地所得税基数，对地方净上缴中央收入实行基数返还。税收返还还在很大程度上保证了地方既得利益，税收返还制度的不合理使得缩小地区差距变得更加困难。中央对地方的税收返的数额，按照基期年的财力核定，逐年递增。也就是说，如果一个地区能够缴纳更多的税款，那么就可以获得更多的税收返还，如果一个地区只能缴纳很少的税款，那么这个地区获得的税收返还就会很少，这就导致财力本来就雄厚的地区可以获得更多的补助，而财力本来就薄弱需要得到帮助的地区得只能获得很少的补助。这种转移支付制度不仅没有解决地区之间财政水平不均衡和基本公共服务不均衡的现状，反而使地区之间的差距越来越大，基本公共服务均等化更加难以实现。由此可见，税收返还制度偏离财力均等化目标，不能解决财力分配不公和公共服务水平差距大的问题。

最后,一般性转移支付在我国的转移支付形式中所占的比重偏低。近几年来,一般性转移支付占总转移支付仅有 9%左右,税收返还和专项转移支付所占比重高达 60%以上。然而实际上一般转移支付对于财力均等化和基本公共服务均等化的作用更强。首先,实行一般转移支付的目的就是要缩小地区间的财力差距,实现基本公共服务均等化;其次一般转移支付的数额的是按照地区的人口、资源、经济发展水平等各方面因素进行测算的,具有公平公正的性质,更加符合财力均等化的目标,有利于地区之间基本公共服务均等化。专项转移支付是为了实现国家某种特定的宏观经济政策以及国家公共事业发展目标而设立的,对于某些没得到专项转移支付的地区难免会产生不公。同时,专项转移支付项目繁多,也不计入地方政府预算,对资金的管理以及资金使用的监管困难,即使获得专项转移支付的地区也有可能管理不善或者发生资金挪用现象。因此,一般性转移支付的比重偏低,不利于地区之间财力的均衡,降低了转移支付促进基本公共服务均等化的作用。

2.4.4 政府绩效评估体系不科学

目前,我国各级政府的绩效评估多为以 GDP 为标准,各地政府都把 GDP 的增长作为工作的最重要内容,片面追求经济增长,而忽视环境污染、资源浪费、贫富差距分化等问题,政府提供基本公共服务的职责也往往被忽视。由此可见,我国政绩考核的片面、不合理也是造成基本公共服务非均衡的原因之一。

当前我国的政府绩效评估包括评估内容、评估方法、评估程序都没有形成一套完整规范的体系,随意性较大。在评估内容上,由于没有建立起科学的评估指标体系,片面的把经济指标当作是政府绩效的评估指标,导致“形象工程”、“面子工程”频频出现,政府行为缺乏远见,很多地方政府只是追求不可持续的、片面的、畸形的经济发展方式;在评估方法上,很少采用定量分析方法,对政府绩效的评价多是凭借经验、印象、感情进行评估,导致评估结果很难做到客观、公正,缺乏科学性;而从整体的评估体系上看,没有建立和形成一套包括评估原则、评估指标体系、评估模型、评估依据等完整有序、切实可行的政府绩效评估体系,政府绩效评估工作很难开展。另外,目前我国政府绩效评估都是在政府内部进行的,社会组织和社会成员并没有参与进来。由于参与评估的主体单一,往往导致评估的结果失真,不利于政府指导经济社会的和谐发展。

3 基本公共服务均等化的国际经验

世界上各个国家根据自己国家具体情况设计了很多不同的公共服务均等化模式，但是，并没有统一的公共服务均等化模式，只有符合自己国家国情的公共服务模式。这里，我们通过了解加拿大、澳大利亚、德国的主要做法，加以借鉴，逐渐建设和完善符合我国国情的基本公共服务均等化模式。

3.1 加拿大的主要做法

加拿大是是公共服务均等化水平较高的国家，在教育、医疗、社会保障等方面已经实现了均等化。在教育方面，加拿大实行 12 年制的义务教育，孩子从 5 岁到 18 岁都可以享有免费接受教育的权利；在医疗卫生方面，加拿大实行全国统一的“国民基本医疗保险”，参加保险的公民可以在全国范围内享受免费的医疗卫生服务；在社会保障方面，加拿大的所有老人都可以享有基本生活所需的费用，失业者可以领取到相当于工资一半的失业补助，并且可以根据失业者的自身情况获得更多的补助。^①

加拿大是一个联邦制国家，其政府由联邦、省和地方三级构成。加拿大在 1982 年将均等化纳入宪法，宪法规定：在联邦议会和省议会权利得到尊重的前提下，保证为加拿大全体国民提供水平合理的基本公共服务；在可比的相等的税负前提下，确保各省财政均等化，保证各省有足够的财力可以提供水平相当的基本公共服务。此外，加拿大政府通过五个中间收入省份来确定平均标准，对财力低于平均标准的省份进行转移支付。除了财政均等化，加拿大政府也为基本公共服务建立国家标准，确定各省公共服务水平，方便各地居民比较，居民也可在国内自由流动，跨地区能享受公共服务。加拿大政府在促进均等化的过程中，注重让人民在发展中获得平等的机会，通过发展促进基本公共服务均等化，以防止基本公共服务均等化成为政府的巨大负担。

加拿大转移支付制度是为了解决各级政府财权与事权不匹配的问题，平衡各地区因为经济发展水平的不均衡所带来的财力水平的不均衡。均等化转移支付的资金来自联邦政府的经常性财政收入，联邦政府用公式测算转移支付的水平，并由联邦政府直接补助到各省级政府。均等化转移支付是无条件的，各省可以根据

^① “公共服务均等化”课题赴美考察团[J]. 加拿大和美国基本公共服务均等化情况的考察. 宏观经济研究, 2008 (2): 29-35

自己的需要用在公共服务建设上。加拿大政府为均等化转移支付建立了完善的法律保障，加拿大政府在《联邦—省财政协议条例》中细规定了均等化转移支付的计算公式和测算情况；每5年都要重新通过立法程序对均等化进行授权批准，保证均等化程序能够符合时代的要求，并确保采用最好的办法、最准确的数据进行测算。^②对各省的均等化转移支付补助数额要在预算、决算和财政部的网页上向公众公布。最后，加拿大审计署每年都要对均等化转移支付情况进行审计。加拿大的转移支付金额每年都在增加，为各省拥有充足的财力提供了有力的保障，使得各省都能够为其居民提供可比的公共服务，对基本公共服务均等化起到了非常重要的作用。

3.2 澳大利亚的主要做法

澳大利亚幅员辽阔、地方经济发展差异较大，地区间的财力分布极不均衡，这与我国非常相似，但是澳大利亚却利用转移支付等措施改善了公共服务不均等的状况，成为公共服务均等化做的非常好的国家之一。

澳大利亚是联邦制国家，政府级次由联邦、州、地方三个级次组成。澳大利亚实行高度集中的财政体制，联邦财政在全国财政中居于主导地位，州政府高度依赖联邦政府的转移支付来实现均等化。澳大利主要是通过财政能力的均等化来实现公共服务均等化的：州政府从联邦政府获得资金，使每个州获得相同的收入，同时每个州要承担相同的责任，保证为生活在不同地区的各州人民提供相同水平的公共服务。

澳大利亚的转移支付主要有两种形式：一般转移支付和专项转移支付。一般转移支付的资金来源是商品和劳务所得税，商品和劳务所得税是中央税，由联邦政府统一征收。然后由联邦补贴委员会根据各州的税收、支出、公共服务等实际情况，提出转移支付的分配方案，再由国库部分配给各州，州政府自行安排使用这笔资金，联邦政府不予干预。一般转移支付为州政府提供了稳定的收入来源，对公共服务均等化产生了积极的作用。此外，联邦政府还对各州实行专项转移支付，专项转移支付的用途必须是联邦政府指定的项目，如卫生、教育等基础公共服务。专项转移支付有利于矫正地方政府在基本公共服务提供过程中的扭曲行为，更好的引导地方政府将资金真正的用在基本公共服务领域，从而促进全体社会成员都能享受到大体一致的公共服务。

^② 中国财政学会“公共服务均等化问题研究”课题组[J]. 公共服务均等化问题研究.经济研究参考, 2007(58): 2-36

3.3 德国的主要做法

德国拥有比较完善的公共服务体系。德国在 1949 年通过的《德意志联邦共和国基本法》中明确规定“公民生存条件一致原则”，即全体公民享受均等的公共服务，经济发展水平高的州必须对经济发展水平低的州提供财政补贴，以保持各州财力水平的适度均衡，促进国内各州为居民提供大体一致的公共服务。

德国是联邦制国家，实行联邦、州、地方政府三级管理，同时实行分级管理的财政体制，各级政府均有自己独立的预算。《德意志联邦共和国基本法》中明确规定了各级政府的公共服务责任：凡是属于全国性的公共服务由联邦政府负责，例如国家安全、海关事务、外交关系、社会保障以及大型科研项目；凡是涉及到本州事务的则有本州负责，例如环境保护、医疗卫生、社会治安、教育事业和社会文化事业。州与政府之间的权责划分非常明确详细，各级政府之间不可以越权干预。

德国实行“财权集中、共享分税、横向均衡”的转移支付制度。这种转移支付制度采用纵向转移支付与横向转移支付相结合的模式，并颁布《财政平衡法》来保障这种模式，用以保证各级政府在全国范围内提供大体均衡的公共服务。

德国的纵向财政平衡包括联邦政府对州政府和州政府对所辖地方政府转移支付两个层次。联邦政府对州政府的财政转移以共享税为主要手段，共享税在德国税收收入中所占比例最大，约占全部税收收入的 75%，共享税包括个人所得税、公司所得税、工资税、资本盈利税和增值税等，法律规定各个共享税的分成比例为：个人所得税和工资税联邦和州各占 42.5%；公司所得税和资本利得税联邦和州各占 50%。而增值税是一种可调节的共享税，按照联邦和州财力的变化定期协商调整分配的比例。各州政府对州内各地方政府的转移支付有两种形式：一般性财政拨款和指定用途的转移支付。一般性财政拨款是按照地方税收能力指数和需求指数计算的，约占州对地方财政拨款的 70%；州政府同时对特别困难的地方给予特殊拨款，地方政府可以对州政府提出拨款的申请，经州政府批准后将资金拨给地方政府。对于指定用途的拨款，地方政府必须用在州政府要求的项目上，主要用在学校、医院、交通、养老金和社会救济等方面。通过州政府对地方政府转移支付，增加地方可支配收入，有利于保证本级政府完成公共服务均等化的任务。

德国各州之间的横向财政平衡是由财力雄厚的州将部分财政收入转移给财力薄弱的州，用以促进各州财政能力的大致均衡。横向财政平衡机制由联邦按照统一的公式计算出各州的财力指数和平衡指数，再确定各州财力的强弱和转移支

付的规模。^③财政能力超过标准的州，要按照法律规定的比例贡献财力。此外，联邦政府还会进行补充性拨款，来保证各州之间的财政均衡。

3.4 加拿大、澳大利亚、德国主要做法给我们的启示

1. 明确划分各级政府的公共服务责任是实现基本公共服务均等化的重要基础。从加拿大、澳大利亚、德国均等化的做法中可以发现，他们的均等化转移支付制度都是建立在财权与事权明确划分的基础上，并且有相关的法律做出明确规定。一般情况下，凡是涉及国家整体利益的、外溢性大的公共服务由中央政府统一规划；凡是与地方利益密切相关的有地方政府根据自身情况自行规划；对于产生跨区外溢性的公共服务，中央政府可以参与其中。在明确各级政府职责的同时，还有给予各级政府与之相适应的财权，在坚持中央财政主导地位的同时，建立与地方事权相适应的财权体系，并赋予地方政府一定的调节经济和平衡财政的权力。

2. 建立纵向转移支付为主、横向转移支付为辅的转移支付模式。德国实行的就是的这种转移支付模式。由于目前我国中央财力比较有限，仅靠中央对地方的纵向转移支付，很难实现财政均衡，所以这种纵横交错的转移支付模式比较符合我国国情。在实行转移支付时，首先由中央政府进行纵向转移支付，资金主要使用在以实现中央的宏观调控目标的公共服务上；然后再由中央政府组织各地区政府进行横向转移支付，由财力雄厚的地区向财力不足的地区转移，缩小地区间的收入差距，实现财政能力的均等化，进而实现基本公共服务的均等化。

3. 科学准确的计量转移支付的规模。加拿大、澳大利亚、德国都有统一的公式和客观的标准的计量方法，注重转移支付计算的科学性、客观性，这对于减少转移支付中的盲目性和随意性、降低人为因素的干扰起着很大的作用。我国要规范均等化财政转移支付制度，就必须要根据客观因素设计出一套科学的计算公式，客观因素包括包括人口数量、土地面积、人均国民生产总值、消费支出和价格指数、自然资源、环境状况和经济状况等，从而消除转移支付资金分配中的主观因素，提高透明度，防止随意性。

4. 加强相关的法制建设。加拿大、澳大利亚、德国三国都以法律形式明确规定各级政府的事权、财权以及财政平衡制度，例如加拿大有《联邦—省财政协议条例》，德国有《财政均衡法》和《财政法》。我国应该借鉴这方面的做法，以立

^③ 中国财政学会“公共服务均等化问题研究”课题组. 公共服务均等化问题研究[J]. 经济研究参考, 2007, 18-25

法的形式明确而具体的规定中央和地方的事权和财权,将转移支付的资金纳入财政预算,对转移支付的资金来源、测算方法、分配程序等作出具体的规定。通过法律的约束来缩小人为操纵的可能性,从而保障均等化转移支付制度的政策效果。

4 进一步实现东北地区基本公共服务均等化的对策

4.1 转变政府职能，建设公共服务型财政

实现东北地区基本公共服务均等化首先要转变发展的理念，加快推动政府职能的转型，消除唯 GDP 的观念，减少对经济领域的干涉，将政府工作的重点放在基本公共服务的供给上。树立以人为本的理念，将财政资金更多的投向基本公共服务领域，不断改善人们的生活条件，满足人们最基本的公共产品需求，促进人的全面发展，保障全体社会成员都能享受到同等的公共产品和服务。

一方面，政府要退出对市场领域的竞争，减少对经济领域的干预，充分发挥市场资源配置的基础性作用；另一方面，政府要制订公共服务相关政策法规，监管公共服务的生产与提供，不断加大对公共安全、义务教育、医疗卫生、社会保障等基本公共服务项目的投入力度，提高基本公共服务的质量，并且要向农村倾斜、向困难地区倾斜、向困难群众倾斜。

政府绝不能为了发展经济就忽视对公共服务的提供，更加不能干预市场的正常运行，从事经济活动与民争利，而应当将公共服务的提供作为工作的重中之重来抓，真正实现财政由生产建设型向公共服务型的转变，真正成为为人民服务的政府。

4.2 改革完善财政体系

4.2.1 实现基本公共服务均等化财权与事权的匹配

财权与事权相匹配，事权必须处于核心地位，财权和财力由事权决定。因此首先要明确划分中央政府和地方政府的事权范围，明确规定各级政府基本公共服务支出责任。中央政府的事权范围主要包括：提供全国性的公共产品和服务、制定公共服务管理办法、制定收入分配政策、建立全国社会保障体系以及涉及到全国或者跨区域外溢性较大的公共产品和服务；各级地方政府的事权范围主要包括：城市交通、环境保护、基础教育、公共文化、医疗卫生等。各级政府都要明确自己所管辖权限和管辖范围，对自己的责任绝不推诿，还要保证各级政府的职责范围要无交叉、无重叠、无缺口。

在明确各级政府的事权之后，再由相应财权来匹配。由于我国实行财权层层上移的中央高度集中的财权模式，地方政府往往由于财力的不足而无法完成其负

责的事权。为了配合地方政府基本公共服务的事权支出，中央政府要对省级政府进行财政拨款扶持。中央政府将事权下放，让省级政府根据自己区域的实际情况提供基本公共服务，中央则负责审批拨款，专款专用。为了鼓励省级政府加大对市、县、乡的转移支付，中央政府可以建立奖励制度，引导省级政府将更多的财政资金下放到基层，增强基层的财力，提高基层提供公共服务的能力。在这个过程中，一定要注意上级政府的转移支付并不意味着只是负责财力的转移，还要负责对下级政府各项基本公共服务落实情况进行考核，加强对下级政府的监督和审计力度，防止有的地区将这笔资金用在地方经济建设而忽视基本公共服务的建设，以此来达到财权与事权的相匹配的目标，从而提高基本公共服务均等化水平。

4.2.2 完善转移支付制度

实现财权事权相匹配就必须建立完善的转移支付制度。完善的转移支付制度对基本公共服务均等化起着重要的作用。

第一，尝试创新转移支付模式，实行纵向与横向相结合的转移支付模式。目前我国实行的是单一的纵向转移支付模式，即中央政府对省级政府进行转移支付，省级政府对下级基层政府进行转移支付。但是从我国的实际情况来看，我国各地区之间的差异十分明显，而中央政府的财力十分有限，如果单纯的依赖中央政府的纵向转移支付，实现地区财政能力均等化和基本公共服务均等化将会是一项十分艰难的任务。因此可以要求财力较强的省份将一部分财力转移到贫困的地区进行对口支援，财力较强的市县将一部分财力转移到财力较弱的市县进行对口支援。加快地区间基本公共服务均等化的发展。实行横向转移支付制度，有利于缓解中央财政的压力，作为对纵向转移支付制度的补充是十分必要的。

第二，取消税收返还和体制补助，规范转移支付的形式。税收返还制度是实行分税制财政体制后增加的转移支付形式，是我国中央政府对地方政府财政转移的重要组成部分，占转移支付的30%以上，但是由于税收返还是根据基数法对地方政府进行返还，这也就维护了地方的既得利益，与公共服务均等化背道而驰，不适应均等化的发展方向。因此，取消税收返还势在必行，但是为了不使地区的发展产生较大动荡，可以分批分步逐渐实行，逐步取消。体制补助是旧包干财政体制下保留下来的转移支付形式，已经与我国的发展方向不相适应。体制补助同样是根据基数方法进行补助，不能有效的发挥政策的导向作用，不利于基本公共服务均等化，由于体制补助的数额较小，不会对转移支付造成很大压力，应该尽快取消。此外，要规范转移支付的形式，将转移支付分为一般转移支付和专项转

移支付，除了将具有外溢性、突发性、特殊性的项目列入到专项转移支付中，其他转移支付都列入一般性转移支付。将一般转移支付为主要的转移支付形式，专项转移支付只能是作为一般转移支付的辅助形式、次要的手段。

第三，控制转移支付规模，优化转移支付结构，加强对转移支付的管理。转移支付规模不仅要考虑中央财政的承受能力，还要考虑地方提供基本公共服务的需求。加大对一般转移支付的投入力度，重点解决地区间财力不均衡问题，促进基本公共服务均等化水平的提高。加强对专项转移支付的管理，对于不符合国家宏观调控意图的、预期效果不达标的是要坚决取消，对于交叉重复的项目要进行整理归并，提高转移支付资金的使用效率。同时要加强对转移支付的监督，确保转移支付的资金确实实用在基本公共服务领域。

第四，政府应该逐步改变现行的基数法，用因素法为转移支付制度设计出一套科学的的拨付依据，防止主观性和随意性。

最后，要加强转移支付资金分配使用的透明度，通过媒体和网络等方式对公众公开，接受社会各界的监督，听取民众的意见。变过去那些主观决策、暗箱操作等做法，真正做到转移支付的各个环节都公开、透明。

4.3 促进公共服务提供主体的多元化

由于目前东北地区公共服务需求与供给的矛盾较为突出，而政府对公共服务供给能力是有限的，为了解决这个矛盾，政府可用探索基本公共服务的多元化提供机制，改变公共服务全部由政府包揽的办法，通过社会组织的力量来提供公共服务，社会组织具有灵活、高效的优势，恰好可以用来弥补政府的不足。但是必须要明确基本公共服务事业是非盈利性的，必须要坚持政府负责的原则。政府需要对提供基本公共服务的私人生产者进行监督协调，即建立以政府为主导，其他社会组织机构协同参与的多元化基本公共服务供给机制。

政府可以制定相关的优惠政策，引导民间投资进入公共服务提供领域，将原来直接提供的公共服务，通过采购招标、直接拨款、合约出租、特许经营等形式，交给有实力的社会组织来完成，政府则根据中标者所提供服务的数量和质量支付服务费用。政府购买社会组织提供的公共服务应该有明确清晰的规划、计划。首先要明确项目的目标，所选择的项目一定是根据民众的需要，从民生视角制订的项目，在选择项目的承担者上，要引入竞争机制，在市场上进行公开的招标，营造公平竞争的环境；其次要严格规定项目的执行时间、预算资金、资源使用，最

后要对项目的建设过程以及完成情况进行严格的跟踪与监督。地方政府应当将购买社会组织服务的资金纳入公共财政预算,规范政府购买公共服务的行为。此外,还要建立健全相关的法律法规,明确规定购买公共服务过程中政府和社会组织的权利和义务,明确社会组织的地位,并对购买的范围、程序、经费保障等做出详细的规定,使政府购买社会组织服务得到法律的有效保障。完善的政府购买公共服务体系可以提高提供公共服务的灵活性,从而提高公共服务均等化水平。

4.4 建立以基本公共服务为中心的政绩考核制度

建立以基本公共服务为中心的政绩考核制度,有利于引导政府官员更加关注民生,从而加强对基本公共服务均等化的供给。

首先,必须降低经济建设等指标在我国绩效考核体系中的比重,把公共服务指标纳入绩效考核体系中,使官员更多的关注公共服务,而不是单纯的追求经济增长,真正的把实现全体社会成员的利益作为政府的主要职责。然后,要设计一些的具体绩效指标对政府公共服务工作进行评估。指标的设计必须根据政府各个公共部门的具体工作内容设计,各个不同公共服务项目的数量和质量、财政均等化程度以及社会公众的满意程度都要包含在内,并且注意所设计的指标必须遵循具体明确、切实可行、可衡量的原则,而不是设计成抽象的、主观的、不可衡量的指标。

建立政府公共服务信息系统,建立专门的政府网站,实现公共服务信息透明化,一方面政府可以通过网站向公众传达政府的政策法规、办公程序、工作情况,另一方面可以倾听公众心声,接受社会对公共服务的决策、执行、效果等各个环节的监督。

4.5 建立相应的监督体系和法律法规

实现基本公共服务均等化不仅仅要考虑实施的基础和方法,也要充分的考虑到对基本公共服务均等化实施效果的监督评价,要建立基本公共服务的绩效监督评价体系和法律法规体系。

4.5.1 加强对监督评价体系建设

成立专门的监督机构对基本公共服务投入和产出的效果进行评价,对转移支付的资金进行合理预算,对财政资金在整个流程中的运用进行监管、追踪、反馈、

评价，考察公共服务建设的执行情况、完成情况、均等化程度、了解最终是否达到预定目标等。同时还要确保信息的公开和透明，保证对资金的流向都是有帐可查，防止暗箱操作、徇私舞弊，接受社会各界和人民群众的监督。建立一套切实可行的监督体系，确保让有限的财政资金能够真正的用在公共服务的建设上，实现资金的效用最大化，从而促进基本公共服务的发展，实现基本公共服务均等化。

加强审计机构的独立性，让审计机构独立于政府外，同时扩大审计机构的权利范围，提高审计机构的监督力度，从而弥补人大监督力度的不足。

4.5.2 加强对相关法制体系的建设

建立与基本公共服务相配套的法律法规体系，明确规定各种行为规范，为基本公共服务均等化的实施提供有力的法律保障。用法律明确规定基本公共服务中的各级政府职责和权限，用法律来约束各级政府的行为。研究制定全国统一的基本公共服务的范围、种类、标准，包括基础教育、医疗卫生、社会保障的设施、设备、人员配置、最低标准等。与此同时还应该注意与转移支付相关的法律法规的建设，以法律的形式把转移支付的支出规模、支出责任、资金使用的监督等问题明确下来，减少人为操作可能性的影响，促进和保证转移支付制度的有效运行。

参 考 文 献

- [1] 安体富. 完善公共财政制度逐步实现公共服务均等化[J]. 东北师大学报, 2007 (3): 88-94
- [2] 安体富, 任强. 公共服务均等化: 理论、问题与对策[J]. 财贸经济, 2007 (8): 48-54
- [3] 陈颂东. 促进公共服务均等化的财税制度研究[J]. 税务研究, 2008 (10): 35-41
- [4] 丁元竹. 分步实现我国基本公共服务均等化的战略思考[J]. 研究报告, 2007: 42-45
- [5] 丁元竹. 基本公共服务均等化的国际视角[J]. 浙江经济, 2008 (8): 59-61
- [6] 邓子基. 国家财政理论思考—借鉴公共财政理论发展国家分配论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 102-113
- [7] 国家发展改革委宏观经济研究院课题组. 促进我国的基本公共服务均等化[J]. 宏观经济研究, 2008 (5): 7-14
- [8] “公共服务均等化”课题赴美加考察团. 加拿大和美国基本公共服务均等化情况的考察[J]. 宏观经济研究, 2008 (2): 29-35
- [9] 葛乃旭. 重建我国政府间转移支付制度的构想[J]. 中央财经大学学报 2005 (5): 61-68
- [10] 匡贤明. 公共服务促进经济增长的传导机制研究—基于分工成本的视角[J]. 中南财经政法大学学报, 2009 (3): 51-57
- [11] 刘德吉. 阿玛蒂亚·森的能力平等观与公共服务均等化[J]. 上海经济研究, 200 (11): 107-114
- [12] 刘德吉. 国内外公共服务均等化问题综述研究综述[J]. 上海行政学院学报, 2009, 10 (6): 102-105
- [13] 李华. 中国农村: 公共品供给与财政体制创新[M], 北京: 经济科学出版社, 2005: 136-150
- [14] 李俊鹏. 公共服务学—政府公共服务的理论与实践[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2007: 2-14
- [15] 李静毅. 试论基本公共服务均等化的理论依据及其在我国的实现途径[J]. 财政研究, 2009 (1): 17-21

- [16]吕炜, 赵佳佳. 我国财政分权对基本公共服务供给的体制性约束研究[J]. 财政研究, 2009 (10): 11-16
- [17]马海涛. 财政转移支付制度[M]. 北京: 中国经济出版社, 2006: 78-90
- [18]任强. 公共服务“减贫”理论、问题及对策研究—公共服务均等化[J]. 财政研究, 2009 (10): 32-38
- [19]苏明, 贾西津和孙洁等. 中国政府购买公共服务研究[J]. 财政研究, 2010(1): 23-29
- [20]唐亚林. 推进长三角公共服务均等化的理论思考[J]. 学术界, 2008 (1): 62-70
- [21]王谦. 城乡公共服务均等化的理论思考[J]. 中央财经大学学报, 2008 (1): 12-18
- [22]王玮. 我国公共服务均等化的路径选择[J]. 财贸研究, 2009 (1): 72-80
- [23]王伟同. 地方政府公共服务提供能力与绩效——基于东北三省样本的相对分析[J]. 地方财政研究, 2007 (11): 27-31
- [24]王伟同. 基本公共服务均等化的一般分析框架研究[J]. 东北财经大学学报, 2008 (5): 73-78
- [25]王莹. 财政均等化: 理论与实践[M]. 北京: 经济科学出版社, 2008: 176-198
- [26]项中新. 均等化: 基础、理论与制度安排[M]. 北京: 中国经济出版社, 2000: 35-50
- [27]岳军. 公共服务均等化、财政分权与地方政府行为[J]. 财政研究, 2009 (5): 37-40
- [28]张东豫, 莫光财. 基本公共服务均等化: 基于地区差异及分析[J]. 甘肃行政学院学报, 2007 (4): 83-87
- [29]中国财政学会“公共服务均等化问题研究”课题组[J]. 公共服务均等化问题研究. 经济研究参考, 2007 (58): 2-36
- [30]赵云旗, 申学锋和史卫等. 促进城乡基本公共服务均等化的财政政策研究[J]. 经济研究参考, 2010(16): 42-64

致 谢

经过将近一年的时间，终于完成了我的毕业论文。这也标志这志着我的硕士研究生学习即将结束。这篇论文作为我三年研究生学习的最后一份答卷，既包含着我自己的努力，也包含着老师和同学们对我的指导和帮助，在这里我表示衷心的感谢。

首先要感谢我的导师杨玉霞老师。感谢杨老师三年来对我的悉心指导，每当我在学习上遇到困难，杨老师总会为我耐心解答，同时杨老师严谨的治学态度、高度的敬业精神、兢兢业业的工作作风对我产生了重要影响。在论文的写作过程中，从最初的选题、资料搜集、框架设计到最后的定稿，都得到了杨老师无私的指导和帮助。没有杨老师栽培与教诲，就没有我论文的顺利完成。

我还要感谢这三年来为我授业解惑的所有老师。感谢老师们无私的授予我专业知识，老师们渊博的知识拓宽了我的视野，使我得以不断的完善自己。在这里我要特别感谢杨志安老师、赵桂芝老师、李保民老师在百忙之中为我修改论文，为我的论文提出的宝贵意见，使我能够不断的完善我的论文，在此我向你们致以深深的谢意。

另外，我还要感谢同学们对我的支持和鼓励，感谢这三年来有你们的相伴。正是因为你们才使得求学之路艰辛却不孤独，正是因为你们我的人生才丰富多彩，我会永远记得我们一起奋斗的日子。

最后我要感谢我的父母，感谢你们对我的培养和教育，感谢你们对我无微不至的关怀，感谢你们对我无条件的信任和支持，正是因为你们的支持，我才能顺利完成硕士阶段的学习，你们辛苦了！

朱琳

二〇一一年四月

攻读学位期间发表论文以及参加科研情况

一、研究项目

1. 辽宁省社科联课题，“基本公共服务均等化问题研究——以辽宁为例”，编号2008lslktjxx-34，2009年6月已结题。



辽宁大学
LIAONING UNIVERSITY

硕士学位论文

THESIS FOR MASTER DEGREE